

Wissenschaft im Spannungsfeld zwischen öffentlicher Wahrnehmung und wissenschaftsbasierter Politikberatung

Andreas Hensel¹

Published online: 31 January 2017

© The Author(s) 2017. Dieser Artikel ist auf Springerlink.com mit Open Access verfügbar.

Zusammenfassung Eine wissenschaftsbasierte Politikberatung sollte auf den Prinzipien Unparteilichkeit, Glaubwürdigkeit und Vertrauen beruhen. Die Erreichung dieser Ziele kann dabei nicht *per se* als gegeben vorausgesetzt werden, sondern erfordert die aktive Umsetzung einer einheitlichen Strategie der politikberatenden Institution. Die entsprechende Strategie des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) beruht dabei auf den Basiswerten Unabhängigkeit, Wissenschaftlichkeit und Transparenz. Insbesondere die erste dieser drei Säulen unterscheidet das BfR als öffentliche Behörde von der großen Mehrheit anderer politikberatender Einrichtungen, die weit überwiegend parteilich bzw. berufsständig gebunden sind oder die Interessen bestimmter Branchen artikulieren.

Schlüsselwörter Politikberatung · öffentliche Wahrnehmung · wissenschaftliche Transparenz · Wirtschaftsbeziehungen

1 Ausgangspunkt der Politikberatung

Selbst bei erklärtermaßen unabhängigen Einrichtungen kann es mitunter zu Konflikten durch wirtschaftliche Interessen kommen, beispielsweise wenn die Einrichtung ihre Tätigkeit durch die Herausgabe einer kostenpflichtigen Veröffentlichung finanziert. Gefahr droht einer unabhängigen wissenschaftsbasierten Politikberatung in zunehmendem Maße von Seiten scheinunabhängiger Nichtregierungsorganisationen, Interessenverbänden oder selbstmandatierten Bürgerinitiativen. Dabei besteht das vordringliche Problem in dem vernachlässigbar geringen finanziellen wie auch organisatorischen Aufwand für einzelne Personen oder kleine Gruppen, medienwirksam unter wohlklingenden Phantasienamen, etwa „Institut für XY“, aufzutreten. Nur wenige Journalisten investieren die erforderliche Zeit und Mühe, Äußerungen derartiger Gruppierungen dahingehend zu hinterfragen, für wie viele vermeintlich Betroffene oder besorgte Bürger sie tatsächlich sprechen. Da einem ansprechenden Auftritt im Internet ein hoher Stellenwert beigemessen wird, vermeiden Bürgerinitiativen in wachsendem Ausmaß sogar den vergleichsweise geringen Aufwand, einen Verein zu gründen, wodurch Fragen nach der presserechtlichen Verantwortung und Haftung in der Regel offen bleiben.

Auf der anderen Seite stehen dem Angebot unseriöser Politikberatung Abnehmer gegenüber, die

Der Kongress „Sichere Lebensmittel – Von der Früherkennung bis zur Sanktion“ fand vom 18. bis 19. Oktober 2016 in Erlangen statt und wurde vom Bayerischen Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) organisiert und durchgeführt.

The congress “Sichere Lebensmittel – Von der Früherkennung bis zur Sanktion” took place from 18. to 19. October 2016 in Erlangen, Germany and was hosted and organized by the Bavarian Health and Food Safety Authority (LGL).

✉ Andreas Hensel
bfr@bfr.bund.de

¹ Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), M.-Dohrn-Straße 8-10, 10589 Berlin, Germany

sich bei der Auswahl – berechtigterweise – von parteilichen Erwägungen leiten lassen. Nicht immer ist jedoch offenkundig erkennbar, aus welchen Gründen diese Abnehmer – Politiker und deren Mitarbeiterstäbe – auch auf Verlautbarungen evident befangener Politikberater reagieren, die unschädlich ebenso ignoriert werden könnten. Hierzu mag gelegentlich ein gleichermaßen weitverbreitetes wie vermeidbares Unvermögen, wissenschaftlich fundierte Politikberatung von Pseudowissenschaft zu unterscheiden, beitragen. Infolge dessen wurde die Wissenschaftlichkeit als zweite der oben genannten Säulen zur Grundlage der Arbeit des BfR. Ausgangspunkt einer zuverlässigen und belastbaren Politikberatung müssen klar benennbare und objektive Forschungs- und Untersuchungsergebnisse sein, die den Anforderungen und weltweit gültigen Grundsätzen guter wissenschaftlicher Praxis genügen. Dazu gehören neben einer hinreichenden Datenlage auch die Nachprüfbarkeit, die Offenlegung der angewendeten Algorithmen und die prinzipielle Widerlegbarkeit. Nichtwissenschaftliche Politikberatung, die diesen Kriterien nicht entspricht, basiert lediglich auf Behauptungen und unbewiesenen Postulaten. Typisches Merkmal dieser Form der Politikberatung ist ihr – oft erfolgreiches – Bemühen, Legitimität aus bloßer, möglichst häufiger Wiederholung zu erlangen. Die Tendenz, immer wiederkehrende Unwahrheiten zu glauben, ist psychologisch praktisch unvermeidlich. Um so wichtiger ist es für eine wissenschaftsbasierte Politikberatung, ihre etablierten Werkzeuge nicht nur einzusetzen, um die Grundlage ihrer Ratschläge und Bewertungen zu schaffen, sondern auch, um mit Hilfe der gleichen bewährten Verfahren zu untersuchen, wie die von ihr vermittelten Informationen beim Empfänger ankommen und warum diese Kommunikation gelegentlich scheitert.

2 Einflussfaktor öffentliche Wahrnehmung

Die Kommunikation wissenschaftlicher Inhalte im Rahmen einer Politikberatung wird auch durch die öffentliche Wahrnehmung bestimmt. Dies gilt, obwohl sich die Politikberatung ja gar nicht primär an die Öffentlichkeit richtet, sondern an den viel kleineren Kreis der gesetzlich (oder vertraglich) definierten Auftraggeber in Exekutive und Legislative. Allerdings wirken die wissenschaftlichen Bewertungen mittelbar über ihre öffentliche Wahrnehmung auf die Politik ein, da demokratisch gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger

auf diese Wahrnehmung zumindest eingehen oder sie sich sogar zu eigen machen müssen. Die Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit erfolgt vor dem Hintergrund bereits vorhandener Einschätzungen. Teilt die Wissenschaft zum Beispiel mit, dass Risiken aufgrund bestimmter Technologien oder Wirkstoffe nicht nachweisbar sind, werden Teile des Publikums, die diesen Technologien oder Wirkstoffen bereits skeptisch gegenüberstanden, diese Bewertung ablehnen, deren Wahrheitsgehalt schlichtweg negieren und ihre Zweifel mit einem Nachdruck publik machen, der dem Anteil dieser Gruppe an der Gesamtbevölkerung nicht notwendigerweise entsprechen muss. Hingegen werden nur wenige die Bewertung vollständig unvoreingenommen prüfen und sich alleine aufgrund dessen eine Meinung bilden.

Hauptsächlicher Einflußfaktor auf die öffentliche Wahrnehmung sind Ängste. Dies führt dazu, dass mit wissenschaftlichem oder technologischem Fortschritt verbundene Risiken irrational falsch eingeschätzt werden. Prinzipiell werden Risiken überschätzt, deren Eintrittswahrscheinlichkeit sich der eigenen Kontrolle entzieht, während bewußt selbst eingegangene Risiken, wie Alkohol oder Tabak, für harmloser gehalten werden. Die soziologische Forschung zu diesem Bereich geht im wesentlichen auf den Kalten Krieg zurück, als bemerkt wurde, dass beide Seiten die Bedrohung durch die jeweils gegnerischen Waffen als gravierend höher einstufen als die vom eigenen Arsenal ausgehende Gefahr – ungeachtet rein objektiv gleichwertiger Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen. Ein weiterer bedeutender Parameter bei der Klassifizierung von Risiken in der öffentlichen Wahrnehmung ist deren zeitlicher Verlauf. Zum Beispiel mögen bei einer akuten, durch lebensmittelassozierte Keime ausgelösten Krise genauso viele Personen sterben wie an anderen Keimen im Verlauf eines ganzen Jahres. Die öffentliche Wahrnehmung wird jedoch in beiden Fällen höchst unterschiedlich ausfallen. Ein dritter Faktor betrifft die vulnerable Subpopulation. Unterliegen in erster Linie Kinder oder beispielsweise wie bei der Grippepidemie von 1919 junge Erwachsene einem bestimmten Morbiditäts- oder gar Mortalitätsrisiko, so ist die öffentliche Wahrnehmung anders, wenn ältere Menschen erkranken.

Ein anderer Aspekt, der in der wissenschaftlichen Bewertung eine entscheidende Rolle spielt, wirkt sich hingegen auf die öffentliche Wahrnehmung kaum oder gar nicht aus: die Qualität der zugrundeliegenden Daten. Jede experimentelle Messung ist

unabwendbar mit Fehlern behaftet; systematischen wie zufälligen. Die Angabe eines Meßergebnisses ohne gleichzeitige Nennung der Meßgenauigkeit ist schlichtweg nutzlos. Während die meisten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler diese einfache Regel in wissenschaftlichen Publikationen wie selbstverständlich berücksichtigen, wird sie in der Politikberatung allzuoft mißachtet. Mißverständnisse auf Seiten der Empfänger der Beratung sind somit vorprogrammiert. Die Beratenen neigen natürlicherweise dazu, sich dogmatisch an einzelnen Werten festzuhalten und – auch noch so unbedeutende – Überschreitungen medienwirksam auszunutzen. Die Konzepte von Sicherheitsmargen, *margin of exposure* und ähnlichem sind sogar völlig Fachfremden in wenigen Worten vermittelbar, jedoch fehlt es häufig an der Bereitschaft, das notwenige Interesse dafür aufzubringen. Unsicherheiten und Meßungenauigkeiten hindern die wissenschaftliche Seite der Politikberatung meist, quasi streng mathematisch eindeutige Aussagen zu treffen. Statt dessen können in vielen Fällen nur Wahrscheinlichkeiten angegeben werden. Dies ist jedoch auf der Empfängerseite der Politikberatung unerwünscht, da insbesondere die Öffentlichkeit klare, binäre Ja-Nein-Handlungsempfehlungen erwartet.

3 Wissenschaftliche Transparenz

Der dritte Pfeiler der Politikberatung, wie sie das BfR versteht, ist neben der bereits erläuterten Unabhängigkeit und Wissenschaftlichkeit die Transparenz. Ebenso wie in der Wissenschaft die Offenlegung der Argumentationskette, mittels derer eine bestimmte Schlußfolgerung erzielt wurde, von entscheidender Bedeutung für die Nachprüfbarkeit und somit die Valenz der Befunde ist, müssen politikberatende Institutionen auch im nicht-wissenschaftlichen Bereich angeben, unter welchen Umständen ihre Ergebnisse zustandekommen. Dies kann dabei auf unterschiedlichen Wegen passieren: Auf europäischer Ebene geben zahlreiche Einrichtungen, beispielsweise die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), regelmäßig auf ihren Internetseiten bekannt, mit welchen externen Stakeholdern Treffen und Gespräche stattgefunden haben. Auch das BfR folgt dem selbstgesteckten Prinzip, seine Risikobewertungen vollumfänglich im Internet zugänglich zu machen; das Recht dazu leitet sich aus dem konstituierenden BfR-Gesetz ab. Praktisch sämtliche Mitgliedsstaaten besitzen inzwischen auf nationaler Ebene rechtliche Normen, die es

jedem Bürger ermöglichen, derartige Informationen auch von den Behörden seines Landes anzufordern. In Deutschland steigt die Anzahl der Anträge nach den einschlägigen Gesetzen rasant an, zum Beispiel nach dem Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (IFG), nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) und dem Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG). Transparenz ist jedoch kein Selbstzweck. Um die intendierte Wirkung tatsächlich zu erreichen, ist mehr erforderlich, als die bloße Information ohne nähere Erläuterung zu veröffentlichen. Transparenz bedeutet vielmehr, dass der Empfänger, in diesem Fall also die Öffentlichkeit, die übermittelte Information auch verwenden und einordnen kann. Aus diesem Grund ist das BfR dazu übergegangen, vor jeder Stellungnahme einen etwa halbseitigen „Grauen Kasten“ einzufügen, der die Beweggründe, die Ausgangsdatenlage, die Befunde und die Schlußfolgerungen in einer auch für wissenschaftliche Laien verständlichen Sprache darlegt und kurz zusammenfaßt. Ein zweites Werkzeug, um die öffentliche Wahrnehmung durch Mittel der Transparenz zu verbessern, ist das vom BfR eingesetzte Risikoprofil. In diesem werden anhand eines vereinfachten grafischen Schaubilds bedeutsame Kriterien der jeweiligen Bewertung dargestellt. Dies sind im wesentlichen die oben bereits genannten Kriterien, also die Kontrollierbarkeit des Risikos, die primär betroffene Bevölkerungsgruppe, das Ausmaß eines potenziell eintretenden Schadens, dessen Eintrittswahrscheinlichkeit, die Qualität der zugrunde liegenden Daten und ähnliches. Zu jedem dieser Parameter erfolgt die Angabe auf einer Skala mit drei bis fünf Stufen.

Transparenz erfordert klare Regelungen. Das Ziel der Unabhängigkeit ist, unrechtmäßige Beeinflussungen auszuschließen. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer völligen Beschränkung der Außenkontakte. Der Anspruch der Wissenschaftlichkeit gebietet es, auch Informationen und insbesondere Daten interessenbehafteter Gruppen, zum Beispiel Branchen-, Unternehmens- oder berufsständischer Verbände, zu berücksichtigen und in die wissenschaftliche Bewertung mit einfließen zu lassen. In vielen Fällen, etwa bei der Selbstkontrolle der Lebensmittelwirtschaft, entstehen im nicht-öffentlichen Bereich große Datenmengen, die für staatliche Einrichtungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben von erheblich wissenschaftlichen Wert sein können. Um die Unabhängigkeit zu bewahren, müssen in diesen Fällen die oben genannten Regeln der Transparenz greifen. Für das BfR bedeutet dies

beispielsweise, dass im Rahmen klar definierter, selbstverständlich schriftlicher Verträge privatwirtschaftliche Daten an die Behörde übermittelt werden, jedoch nicht in der umgekehrten Richtung. Darüber hinaus bedeutet es auch, dass derartige Vereinbarungen ausschließlich mit Verbänden abgeschlossen werden, nicht jedoch mit einzelnen Unternehmen. Auf diese Weise wird eine weitere Kontrollstufe zwischengeschaltet, da Unternehmen in Verbänden, in denen auch unmittelbare Konkurrenten Mitglied sind, umsichtiger agieren als sie das für sich alleine tun würden.

Auch bei der Nutzung derartiger Daten für die Politikberatung ist natürlich die oben bereits aufgeworfene Frage nach der Qualität der Daten zu stellen. Hier ist sie nur durch ausreichende Standards zu beantworten. Eine Einigung auf und Festlegung dieser Standards sollte dabei nicht nur im nationalen oder EU-Rahmen zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren erfolgen, sondern auch international wirksam werden, damit trotz des grenzüberschreitenden Handels aufwendige Einfuhrkontrollen vermieden werden können, indem die vorgenommenen Überprüfungen bereits im Herkunftsland stattfinden.

4 Fazit

Die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen erfordert unabwendbar eine gleichartige Parallelentwicklung bei den

politikberatenden Institutionen. Da diese Arbeit finanziell nicht allein durch eine Ausweitung der personellen Kapazitäten im jeweils eigenen Land geleistet werden kann, sind Kooperationen zwischen vergleichbaren Einrichtungen unterschiedlicher Länder das Mittel der Wahl. Dabei spielt die Größe, Bevölkerungszahl oder wirtschaftliche Stärke bei der Auswahl der Partnerländer eine untergeordnete Rolle. Wichtiger ist der Effekt des jeweiligen Im- und Exports für bestimmte Branchen. So können zum Beispiel auch vergleichsweise kleine Küstenländer einen wesentlichen Einfluß auf den internationalen Lebensmitteltransfer haben oder sich andere Länder zukünftig zu Umschlagspunkten des Internet-Handels entwickeln.

Open Access This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.